

논문

참여적 도시 공간 계획 모형의 수립과 그 적용*: 미국 뉴욕시 로우라인과 홍콩 지하공간 개발 사례를 중심으로

Building a Model of the Participatory Urban Space Planning and Its
Application: Focusing on the Cases of the Lowline Project in New York City
and the Underground Space Development Project in Hong Kong

정연경** · 이영미***

Jung, YounKoung · Lee, Youngmi

Abstract

The purpose of this study is to develop a model of the participatory urban space planning that can be applied to government- and/or nonprofit-driven urban space planning. The model developed by the authors is composed of three stages of participatory planning (designing, processing, and evaluating stages) and seven factors (participant targeting and selection, participation method and timing, information sharing, communication method, and reflection), showing dynamics between these factors and distinct characteristics of urban space planning. Further, this study applies the model to the real cases of participatory planning—the Lowline project in New York City and the underground space development project in Hong Kong—in order to verify its validity and accuracy. The results of case analysis show that the model is robust and suggest some insights for practitioners.

주 제 어: 시민참여, 도시 공간 계획, 참여형 계획, 로우라인, 지하공간

Keyword: Civic Participation, Urban Space Planning, Participatory Planning, Lowline, Underground Spaces

* 본 논문은 정연경 · 이영미, 2020. 「도시 공간 계획에서 참여형 계획 모델 개발」 보고서의 일부 내용을 수정 · 보완한 것임

** 서대문구 구정연구단 단장(주저자: yk71jung@hanmail.net)

*** 서울대학교 행정대학원 공공성과관리연구소 초빙연구원(교신저자: youngmilee15@gmail.com)

I. 서론

도시 계획·도심지 개발·도시 재생·마을 계획 등 도시 공간 계획에서 시민·정부·전문가 등 다양한 이해관계자가 참여하여 함께 논의하고 숙의 과정을 통해 계획을 수립하는 ‘참여형 계획’으로 도시 공간 계획의 패러다임이 전환되고 있다. 실제로 2010년 수원시에서 ‘휴먼시티 수원 2030 도시기본계획’ 수립을 위해 시민계획단을 운영한 이래, 서울시·제천시·청주시·부천시 등에서도 시민이 도시기본계획 수립의 주체로 등장하였다. 도시기본계획뿐만 아니라 도심부 개발, 도시 재생, 마을 계획 등 도시 공간 계획 수립에 있어 시민들의 참여가 점점 확대되고 있는 추세다.

과거의 도시 공간 계획은 전문가와 행정이 주요 주체였다. 이는 합리적인 의사결정을 위해서는 전문가가 필요한 지식과 정보, 기술을 제공하고 행정은 이에 근거하여 판단하고 결정한다는 계획의 패러다임이 지배적이었기 때문이다. 그러나 다양한 가치와 이해가 공존하고 불확실하며 변화가 빠른 특징을 가지는 현대 사회에서는, 전통적 계획 패러다임이 전제하고 있는 합리적 종합계획은 빠른 변화를 관리하고 신속하게 대응하는데 한계가 있다(양재섭·김태현, 2011). 이에 도시 공간 계획은 지역의 현황과 필요에 기반한 지역 맞춤형 계획으로 변화되고 있으며, 도시 공간 계획의 주체와 역할에 있어서도 변화가 요구되고 있다.

도시 공간 계획의 주체가 과거 정부와 전문가(용역사)에서 시민·정부·전문가(용역사)로 변화되고 있으며, 시민주도형 도시 공간 계획 수립에 대한 필요성이 증가하고 있다. 설문조사·공람·공청회·의견청취 등을 통해 간접적으로 의견을 제시하는 것을 넘어, 직접 참여하여 의견을 제시하고 미래상과 핵심이슈를 도출하는 역할을 하는 등 시민의 역할도 커지고 있다. 정부와 전문가(용역사)의 역할도 물리적 디자인 전문가나 과학적 도시 분석가에서 다양한 이해관계자들의 의견을 조정하는 이해 조정자로 역할이 변화되고 있다(권원용, 2010: 24).

도시 공간 계획에서 시민참여는 긍정적 측면이 큰 것으로 알려져 있다. 다양한 이해관계자의 참여를 통한 계획 수립 과정은 계획의 내용과 과정에 정당성을 부여하고(홍성우·허훈, 2014), 이해관계의 조정 및 협의를 통해 갈등을 조정함으로써 결과에 대한 순응력을 확보해준다(김세용, 2002; 김태환 외, 2014). 시민참여형 계획은 외부 계획가 또는 전문가의 입장에서 발견하기 어려운 지역 현안과 실태를 발굴하고(하경준 외, 2017; 김태환 외, 2014), 주민들이 실생활의 언어로 사안을 명시화함으로써 결과의 질을 향상시킨다. 시민 참여자들의 입장에서는 지식과 경험의 교류를 통한 학습과 신뢰 구축을 통하여 사회적 자본을 형성할 수 있으며(김태환 외, 2014), 다양한 경험·지식을 가진 이해관계자들과 네트워크를 형성하면서 계획을 개발·이행·관리할 수 있는 지역 역량을 강화하는 기회를 가질 수 있다(Hawkins and Wang,

2012).

이처럼 도시 공간 계획에서 시민참여의 중요성이 강조되고 있지만 참여형 계획의 의의와 한계, 성과와 과제 등에 대한 연구가 주를 이루고 있고, 도시 공간 계획에서 시민참여가 어떻게 설계되고 어떻게 운영되어야 할지에 대한 학문적 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 또한 실증 사례를 바탕으로 한 체계적인 시민참여 과정에 관한 연구가 부족한 상황이라 할 수 있다.

이는 도시 공간 계획과 관련한 시민참여의 설계와 운영에 있어 어려움으로 작용하고 있다. 최근 전북 전주 전북도청 주변의 옛 대한방직 터의 개발과 관련한 시민참여도 이러한 사례 중 하나라고 할 수 있다. 1년 여에 걸쳐 15회가 넘는 시민 공론화 자리를 기획한 취지와 노력은 높게 평가받고 있으나, 참여 과정의 공정성·대표성·중립성 등에 대한 평가에 있어서는 의견이 다소 분분한 상태다. 시민 공론화 과정이 이미 정해진 결과를 향해 형식적으로 진행되고 있다는 비판(김영무, 2020), 중요한 쟁점 중 하나였던 환경 관련 이슈는 심도있게 논의되지 않았다는 비판(이종완, 2020) 등 다양한 비판의 목소리가 내부에서 불거져 나오고 있다. 그러나 현재는 이러한 문제점들이 발생하게 된 이유와 객관적인 현상을 체계적으로 판단해 볼 수 있는 분석 틀조차 제대로 갖춰져 있지 않은 상태다.

참여 과정에서 누가 참여하는가, 어떻게 참여하였는가, 무엇을 다루었는가, 심사숙고가 이루어졌는가, 논의 결과가 실질적 의사결정에 얼마나 반영되었는가 등은 시민 참여의 과정과 결과를 논함에 있어 반드시 고려되어야 할 요소들로 지목되고 있다(정연경·이영미, 2020). 따라서 본 연구는 기존 문헌 분석을 통해 참여적 도시 공간 계획 모형이 △참여 대상의 선정과 선발 △참여의 방법과 시기 △정보 및 자료의 제공 △의사소통 방식 △참여 결과의 반영의 7가지 요소를 세심하게 고려하여 설계되어야 함을 제안하고자 한다. 각 요소는 시민참여의 각 단계(설계, 진행, 평가 단계)에서 체계적으로 고려되어야 하며, 각 도시 공간 계획의 구체성·특수성과 유기적으로 상호작용할 필요가 있음을 강조하고자 한다. 그리고 이러한 참여 모형을 미국 뉴욕시의 로우라인(Lowline)과 홍콩 지하공간 개발 사례에 적용해 봄으로써 본 연구가 제안하는 참여 모형이 실제로 어떠한 타당성과 정확성을 가지는지 입증해보고자 한다. 더 나아가 우리나라 도시 공간 계획에 있어 보다 실질적이고 효과적인 시민참여 방법에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 도시 공간 계획에서의 시민참여

1. 선행연구 검토

도시 공간 계획에서 참여형 도시 계획에 대한 연구는 도시계획·생활권 계획·신도시 계획을 사례로 참여과정을 분석한 연구(이영희, 2013; 김태환 외, 2014; 홍성우, 2016; 홍성우·허훈, 2014), 시민참여형

계획 수립의 성과에 대한 연구(김태환 외, 2014), 시민참여형 도시계획의 현황과 유형 분석에 대한 연구(이재준 외, 2015; 전철민·이희정, 2016), 참여형 도시계획 모델에 대한 연구(이재준·김도영, 2012), 시민참여형 비전 수립의 과정과 결과에 대한 연구(하경준 외, 2017) 등이 있다.

표 1. 참여형 도시계획 수립 관련 선행연구

구분	분야	대상	주요 내용	연구자
참여 과정 분석	도시 계획	서울시	시민참여에 초점을 맞춰 시민참여형 도시계획의 의의, 한계 분석	이영희 (2013)
		제천시	시민계획단 운영을 통한 협력적 프로세스의 성과 분석과 과제 도출	김태환 외 (2014)
		수원시	Fung&Wright(2003)의 EPG모델을 적용해 시민계획단 구성, 운영을 중심으로 분석	홍성우 (2016)
		서울시	Diesing(1962)의 3가지 기준을 적용해 절차적 합리성의 관점에서 참여의 내용·특성 연구	홍성우·허훈 (2015)
	생활권 계획	서울시	서울시 생활권 계획 수립을 위한 주민참여단 운영과정 분석	양재섭·남선희 (2018)
	신도시 계획	세종시	행정중심복합도시 건설에 관한 기본계획 과정의 주민참여 방안 분석	신재욱 (2013)
현황과 유형 분석	도시 계획	경기도 31개 시군	시민참여형 도시기본계획 수립 현황과 공무원 인식	이재준 외 (2015)
		청주, 수원, 서울	수립절차별 주민참여 수준과 유형 분석	전철민·이희정 (2016)
모델 개발	도시 계획	수원	시민참여형 도시계획모델 개발	이재준·김도영 (2012)
결과물 분석	도시계획 비전수립	부산시 부산진구	참여의 내용과 참여의 결과 분석 시민참여형과 전문가중심형 지역비전 수립 결과 비교	하경준 외 (2017)

가장 주를 이루는 연구는 참여과정에 대한 분석(이영희, 2013; 김태환 외, 2014; 홍성우, 2016; 홍성우·허훈, 2014; 양재섭·남선희, 2018; 신재욱, 2013; 류동길·박원석, 2010; 정성규 외, 2015; 이나영·안재섭, 2017; 신현주·강명구, 2017)이다. 그러나 이러한 연구들은 참여형 계획의 의의와 한계, 성과와 과제 등에만 초점을 맞추고 있어, 도시 공간 계획에서 시민참여의 실질적인 과정에 대한 분석은 거의 이루어진 바가 없다. 이보람·허자연(2018) 등 소수의 연구에서 로우라인 사례에 대해 주민참여방식 등을 분석하고 있으나, 이들 연구는 단일 사례만을 연구 대상으로 하고 있으며 시민참여 과정에 대한 이론을 바탕으로 체계적 접근을 하고 있지 않다는 한계를 지닌다.

2. 시민참여의 요소

효과적인 시민참여를 위해서는 시민참여의 설계·진행·평가의 각 단계에 있어서 고려되어야 할 요소들이 다양하게 존재하지만, 본 연구에서는 △참여 대상의 선정과 선발 △참여의 방법과 시기 △정보 및 자료의 제공 △의사소통 방식 △참여 결과의 반영 등의 요소를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 참여 대상의 선정과 선발

참여 과정에 ‘누가 참여하는가’의 문제는 참여의 내용과 질, 결과에 영향을 미치므로 참여의 설계 시 중요하게 고려되어야 할 요소다. 참여 대상은 계획의 성격에 따라 달라진다. 예를 들어, 도시 재생, 마을 만들기, 특정 도시 공간 계획 등의 경우 계획의 범위가 작고, 해당 계획으로 영향을 받는 이해관계자가 구체적이므로 특정 이해관계자들이 참여의 대상이 된다. 반면, 도시 기본 계획과 같이 도시 단위, 지역 단위 계획의 경우 직접적인 이해관계를 가지지 않아도 도시와 지역의 미래에 대해 관심을 가지는 일반 시민까지 포괄적으로 상정할 수 있다(이상대·정유선, 2015: 14-15). 일반적으로, 참여 과정에는 도시 공간과 직접적인 이해관계를 가지는 지역 주민 및 지역 사업자, 직접적인 이해관계는 없지만 잠재적인 공공시설의 이용자인 일반 시민이 참여자로 활동할 수 있다.

참여자들의 의견은 참여 과정의 질과 방향에 있어 중요한 역할을 하며, 참여 과정에서 참여자들의 자발적인 헌신과 협력이 필요하기 때문에 참여자에 대해 깊게 이해하는 것이 필요하다(Gustafson and Hertting, 2017: 538). 참여자 구성에 있어 참여자들이 관련 문제에 대한 대표성(representativeness)을 가지고 있는지(전철민·이희정, 2016; 하경준 외, 2017; 홍성우·허훈, 2014; 이영희, 2013), 관련 문제에 대해 중요한 이해과 관점이 배제되어 있는지, 관련 문제에 대하여 판단할 수 있는 정보와 능력이 있는지 여부가 고려되어야 한다(Fung, 2006: 67).

참여자 선정의 기준과 방법은 참여의 목적과 형태에 따라 완전하게 개방하는 대중선택방식과 인구통계학적으로 무작위로 선발하는 무작위 선발방식, 이해관계자 선택방식 등이 있다(Fung, 2006; Nabatchi, 2012). 참여자 선정의 기준과 방법의 구체적인 내용은 <표 2>와 같다.

표 2. 참여자 선발 방식의 주요 내용과 특징

구분	대중 선택 방식	인구통계학적 무작위 선발 방식	이해관계자 선택 방식
주요 내용	공모를 통하여 참여를 원하는 자원자를 모집하는 방식	참여자들의 대표성 확보를 위해 가장 많이 활용되는 방식	관련 주제에 전문성이나 깊은 이해를 가진 사람들이 참여
특징	참여 모델에서 가장 많이 활용하는 방법	각계각층의 다양한 시민들에게 참여 기회 제공	광범위한 대중의 이해보다는 특별한 이해를 대표
단점	특별한 이해관계가 있거나 소득·교육 수준이 높은 사람이 참여하는 경향이 강함	사회적 약자의 참여 어려움 통계적 대표성은 확보되나 대표성의 문제가 제기됨	-
보완 사항	소외 계층의 참여를 할당하는 방식 등을 적용	이해관계자 선택방식을 병행하거나 소외 계층의 참여를 할당하는 방식 활용	무작위 추출 방식의 단점 보완 가능
사례	휴먼시티 수원 2030 도시기본계획 참여자 모집	서울플랜 2030 기본계획 수립, 고리 원전 공론화 위원회 등	-
문헌	Fung(2006), 이영희(2013)	이영희(2013), 홍성우(2015)	Nabatchi(2012), Fung(2006)

주: 선행연구 자료를 바탕으로 재구성

2) 참여의 방법과 시기

참여의 설계 시 중요하게 고려되어야 할 또 다른 요소는 참여의 방법과 시기다.

도시 공간 계획에서 시민참여는 계획의 내용과 성격에 따라 다양한 방법으로 진행될 수 있다. 한 예로, 양재섭·김태현(2011: 14)은 도시 계획 수립과정에서 활용되는 시민참여방법을 정보 제공, 의견 수렴 및 협의, 적극적 참여 등으로 구분하였다. 정보 제공 단계에서는 공람·소식지·인터넷 게시판·설명회·공청회 등이 활용되며, 의견수렴 및 협의단계에서는 설문조사·토론회·아이디어 공모 등의 방법이 사용된다. 적극적 참여단계에서는 주민제안·주민투표·자발적 주민조직 등이 활용된다.

도시 공간 계획 수립 단계별 시민참여 시기는 초기·중간·최종으로 구분할 수 있다(이상대·정유선, 2015: 12). 초기 단계의 시민참여는 비전과 전략 수립 단계에서 시민들이 참여하는 것으로 도시의 미래상 구축 및 핵심이슈 도출 등을 진행한다. 중간 단계의 시민참여는 초기의 방향과 핵심이슈 등을 전문가와 행정에서 설정하고, 세부적인 내용과 실행방안에 대해 시민들의 의견을 수렴하는 방식이다. 최종 단계에서의 시민참여는 전문가와 행정에서 계획을 수립한 후 내용을 시민들에게 공개하고 의견을 수렴하는 과정이다. 현행 제도에서 규정하고 있는 공청회·공람·설명회 등이 이에 해당된다.

표 3. 도시 공간 계획에서 단계별 시민 참여 시기

계획단계	특징	사 례
초기	비전과 전략 수립 단계에서 시민들이 참여 도시의 미래상 구축 및 핵심 이슈 도출	설문조사, 시민계획단
중간	초기 방향, 핵심 이슈 등을 전문가와 공무원이 설정하고 세부적 실행방안에 대한 시민 의견을 수렴하는 방식	시민계획단, 원탁회의
최종	전문가와 공무원이 계획 수립 후 내용을 시민들에게 공개하고 의견 수렴	공청회, 공람, 설명회

주: 이상대·정유선(2015: 12-13) 재구성

3) 정보 및 자료의 제공

참여가 실제로 진행되는 단계에서는 정보 및 자료의 질, 제공 여부, 제공 방식 등이 중요한 요소로 고려될 수 있다. 정보 및 자료는 참여자들에게 서로 다른 관점을 확인하고, 이해할 수 있도록 돕는 근거가 된다(정연경, 2019: 96; 정연경·이영미, 2020). 정부와 시민, 전문가와 시민, 시민과 시민 등 참여자 사이에 해당 문제를 바라보는 관점과 인식의 차이를 좁히는 데 도움을 주기도 한다(정연경·이영미, 2020). 정보 및 자료는 이슈에 대해 충분한 맥락을 제공하고, 중립적이고 공정하며, 신뢰할 수 있는 질이 높은 것이어야 한다(Lukensmeyer and Brigham, 2002: 355; Nabatchi, 2012).

한편 자료 및 정보는 일방향, 의견수렴·협의, 양방향의 세 가지 방식으로 제공될 수 있다. 참여자들은 정보를 제공받을 뿐만 아니라, 제공된 자료에 대해 문제를 제기하고 더 나아가 정보를 생산, 제공할 수 있다(Innes and Booher, 2004). 특히 숙의적 의사소통이 이루어지는 참여 과정에서 정보 및 자료는 일방적으로 주어지는 것이 아니라 참여자 간에 다차원적인 상호작용을 통해 진행된다. 공무원들은 참여 과정에서 정보를 획득하여 문제 해결 방안의 질을 향상시킬 수 있으며, 시민들은 자신의 견해와 선호를 분명히 하며 정보를 생산하고 실질적인 정책 문제에 대해 학습할 수 있다(Fung, 2003: 349-350).

표 4. 도시 공간 계획에서 정보 및 자료의 제공 방식

방식	특징	사 례
일방향	단순 정보 제공 목적	공람, 소식지·회보, 서신·메일링, 인터넷 게시판, 신문·방송, 주민설명회, 공청회
의견수렴·협의	정보와 의사소통이 쌍방향으로 흐름	설문조사, 인터넷 토론방·블로그·트위터, 지역주민 자문단(시민패널), 주민아이디어 공모
양방향	정보의 교환 및 의견 수렴 목적, 새로운 정보 생산 가능	지역주민 포함 심의위원회, 지역주민 파트너십, 원탁토론회, 합의회의

주: 양재섭·김태현(2011) 재구성

4) 의사소통 방식

참여 과정에서 참여자들은 일방향, 양방향, 숙의적으로 의사소통이 가능하다(Nabatchi, 2012: 702). 일방향 의사소통은 정보가 한 방향으로 흐르거나 사전에 정해진 방식으로 정보가 이동하는 것을 의미한다. 정보에 대한 피드백과 협상의 여지가 없으며, 공공의 문제에 대해 토론할 기회가 주어지지 않는다. 전통적으로 웹사이트, 팸플렛, 미디어 브리핑 등을 통해 정보가 제공되는 방식이다. 양방향 의사소통은 정보가 양방향으로 흐른다. 정부가 정보를 제공하고, 시민들의 의견을 듣는 전통적인 공청회가 대표적이다. 양방향 의사소통에 기반한 참여과정의 경우에도 참여자들의 의견이 결정에 영향을 미치지 보다는 행정기관의 결정에 의존한다. 숙의적 의사소통은 구조화되고, 문제 해결을 지향한다. 다양한 참여자들이 문제의 해결방안에 대해 장점과 단점, 사실과 정보 등에 대해 주의 깊게 숙고함으로써 개방적, 합리적 토론을 필요로 한다.

표 5. 의사소통 방식에 따른 참여 방법과 특징

구분	특징	사례
일방적	- 정보가 한 방향으로 흐르거나 사전에 정해진 방식으로 이동 - 피드백, 협상의 여지가 없고 토론 기회가 주어지지 않음	웹사이트, 팸플렛, 미디어 브리핑 등
양방향	- 정보가 양방향으로 흐름 - 정부가 정보를 제공하고 시민의 의견을 듣는 경우 - 참여자의 의견이 결정에 영향을 미치지 보다는 행정기관의 결정에 의존	공청회 등
숙의적	- 구조화되고, 문제 해결을 지향 - 다양한 참여자들이 해결 방안의 장점과 단점, 사실과 정보에 대해 숙고 - 개방적이고 합리적 토론이 이루어짐	-

주: Nabatchi(2012: 702) 재구성

III. 연구 방법

1. 연구의 분석틀

본 연구는 참여적 도시 공간 계획이 참여의 설계, 진행, 평가의 3가지 연속된 단계에 걸쳐 이루어진다고 보고, 참여의 효과를 극대화하기 위해서는 각 단계에서 △참여 대상의 선정과 선발 △참여의 방법과 시기 △정보 및 자료의 제공 △의사소통 방식 △참여 결과의 반영의 7가지 요소가 세심하게 고려되어야 함을 강조하고자 한다.

먼저 참여의 설계 단계에서는, 참여 대상을 △일반시민 △지역주민 △지역기반단체 및 사업자를

포함하는 이해관계자의 세 가지 그룹으로 구분하여 선정할 수 있으며, 선정하는 방식으로는 △대중선택방식 △인구통계학적 무작위선발방식 △이해관계자 선택방식의 세 가지를 고려해 볼 수 있다. 설계 단계에서는 참여방법과 시기에 대한 고려도 이루어져야 한다. 양재섭·김태현(2011)이 제안한 △정보 제공 △의견 수렴 및 협의 △적극적 참여 방식 중 어떤 방식을 채택할 것인지, 이상대 외(2015)가 제시한 △초기 △중간 △최종 단계 중 어떤 시기에 참여가 이루어지게 할 것인지에 대한 고려가 필요하다.

참여가 실제로 진행되는 단계에 있어서는 정보 및 자료의 제공과 의사소통 방식에 대한 고려가 필요하다. 정보 및 자료의 제공은 양재섭·김태현(2011)의 구분에 따라 △일방향 △의견수렴·협의 △양방향의 세 가지 방식 중 선택할 수 있으며, 의사소통 방식은 Nabatchi(2012)의 제안대로 △일방향 △양방향 △속의적 의사소통 방식 중 고려해 볼 수 있다.

참여의 평가 단계에서는 앞선 참여의 단계들을 거치며 도시 공간 계획의 타당성이 효과적으로 검토되었는지, 예상되는 문제와 대안이 실질적으로 검토되었는지, 세부 계획에 대한 의견이 충분히 수렴되었는지 등을 고려해 참여 결과의 반영 여부와 그 정도를 평가해 볼 수 있다.

각 단계별 참여 요인들은 개별 도시 공간 계획의 구체성 및 특수성과 유기적으로 상호작용할 필요가 있다. 즉, 개별 계획의 범위, 해당 지역의 특성, 사회적 분위기 등을 고려해 각 요인별로 최선의 하위 요소를 선택할 필요가 있다. 다만 각 하위 요소들은 상호 배타적이지 않으므로, 다양한 하위 요인들을 조합하거나 상호보완적으로 활용할 수 있다.

본 연구가 제안하는 참여적 도시 공간 계획 모형은 <그림 1>과 같다.

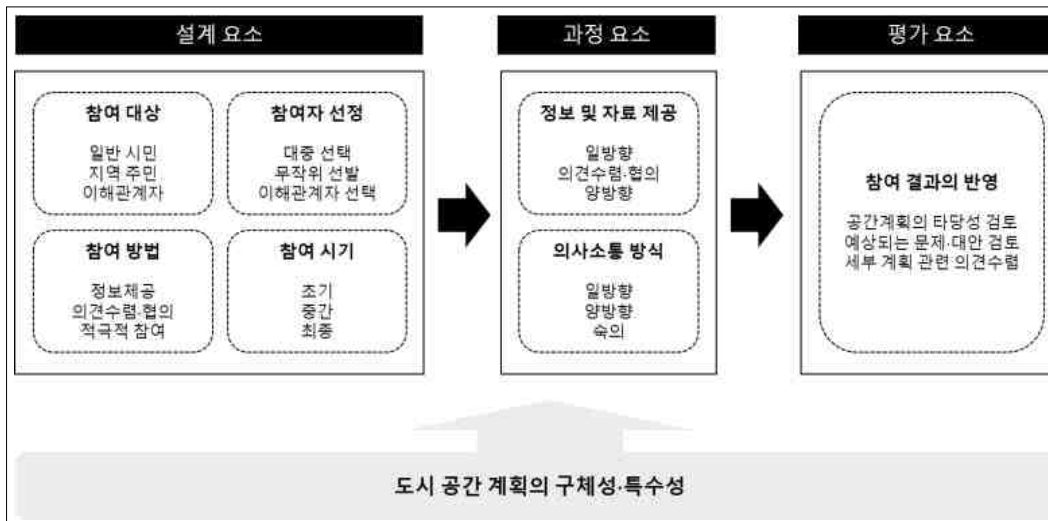


그림 1. 참여적 도시 공간 계획 모형

본 연구에서는 미국 뉴욕시 로우라인과 홍콩 지하공간 개발 사업의 도시 공간 계획 과정에서 이루어진 시민참여를 위의 참여적 모형에 근거하여 체계적으로 분석해봄으로써 모형의 타당성을 입증하고 더 나아가 우리나라 도시 공간 계획에 있어 보다 실질적이고 효과적인 시민참여 방법에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구는 이론을 기반으로 한 체계적 분석을 통해 도시 공간 계획에서 시민참여가 실질적으로 어떻게 이루어지고 있는지, 이론적 모형이 참여의 현장에서 실제로 얼마나 부합하게 작동하고 있는지, 각 사례의 분석 결과와 시사점이 한국적 맥락에서 어떻게 적용될 수 있을지 등을 제시한다는 점에서 기존연구와 차별성을 가진다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 사례연구의 분석 대상으로 미국 뉴욕시의 로우라인 개발과 홍콩의 지하 공간 개발의 두 가지를 선정하였다. 로우라인 사례의 경우 다양한 이해관계가 얽혀있는 뉴욕시의 주민주도형 도시재생사업의 한 예로 널리 알려져 있다. 장기간에 걸쳐 광범위한 시민참여가 이루어졌으며, 그 과정이 문헌 및 영상 자료로 잘 구축되어 있어 심층적인 사례분석이 용이하다는 장점을 지닌다. 홍콩 사례의 경우 2015년부터 2019년까지 시민참여가 이루어진 가장 최신 사례 중 하나라고 할 수 있으며 기존 선행연구에서 체계적으로 연구된 바 없어 연구의 가치가 높다고 할 수 있다. 대부분의 국외 사례연구가 미국 혹은 유럽 사례에 집중되어 있는 만큼, 우리나라와 함께 아시아 지역권에 속하는 홍콩의 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다고 하겠다.

미국 뉴욕시의 로우라인 개발과 홍콩의 지하공간 개발은 두 사례 모두 다양한 파일럿 프로그램을 통해 시민들의 관심을 유도하고, 시민참여를 통해 공간 계획의 세부내용에 대해 예측되는 문제와 대안을 제시하였으며, 참여의 결과를 바탕으로 계획을 대대적으로 수정·보완했다. 또한 시민참여 결과보고서 작성 등 시민참여의 설계와 운영이 도시 공간 계획의 중요한 과정으로 내재화되어 있다는 점에서 참여적 도시 공간 계획 모형을 적용하는데 적합한 사례라고 판단하였다.

또한 두 사례는 다양한 측면에서 차이점을 가진다는 점에서도 적합한 복수 사례 연구의 대상이라 할 수 있다. 예를 들어, 뉴욕시의 사례는 비영리단체가, 홍콩의 사례는 지역정부가 공간 계획을 주도했다는 점에서 차이가 있으며, 계획의 대상이 되는 지역의 범위도 뉴욕시 사례의 경우 1개 지역, 홍콩 사례의 경우 4개 지역으로 차이가 있다. 이러한 차이점들이 각 사례의 시민참여의 구조와 결과에 영향을 미치는지 살펴보는 것은, 본 연구가 가정하고 있는 참여 요인들과 도시 공간 계획의 구체성 및 특수성 간의 유기적 상호관계를 확인해 보는데 유용할 것으로 사료되었다.

사례연구를 위하여 본 연구는 각종 문헌 및 영상자료 검토를 수행했다. 로우라인 사례의 경우 로우라인 홈페이지(<http://thelowline.org>), 보고서 ‘로우라인 커뮤니티 참여(Lowline Community Engagement)’

(Karp Strategies, 2017), 뉴욕시경제개발공사(NYCEDC)의 로우라인 사업계획서, 관련 신문기사 및 뉴스 영상 등의 자료를 수집해 분석했다. 홍콩 사례의 경우 홈페이지 (<https://www.urbanunderground.gov.hk>) 및 공식 SNS (<https://www.facebook.com/urbanundergroundhk/>), 설계 아이디어 공모전 안내서(AECOM Asia Company Limited, 2018), 보고서 ‘1단계/2단계 시민참여 결과보고서’ (AECOM Asia Company Limited, 2019a; 2019b), 참여 홍보를 위한 각종 팸플렛, 관련 신문기사 등의 자료를 수집해 분석했다.

IV. 도시 공간 계획에서 시민참여 사례 분석

1. 미국 뉴욕시 로우라인 개발 사례¹⁾

1) 사례개요

로우라인 사업은 1948년 전차 운행이 중단된 이후 방치되어있던 윌리엄스버그 다리 전차 터미널에 태양광을 유입하여 40,250 평방피트(약 4,000m²) 규모의 지하 녹지공원을 조성하는 사업이다.

로우라인 사업의 대상지는 뉴욕시 맨하탄 로우이스트사이드 델란시(Delancy) 거리 아래에 위치한 지하 공간이다. 이 지역은 1950년대 지역경제가 쇠퇴하면서 슬럼화되었고 임대주택 개발이 무산되는 등 황폐화가 지속되었으나 1980년대 이후 버려진 공동주택에 불법 및 저소득 거주자, 젊은 예술가 등이 유입되면서 점차 예술 거리로서 주목받았다. 로우이스트사이드는 맨하탄 내에서 인구밀도가 높고 녹지가 부족한 지역으로 손꼽힌다(이보람·허자연, 2018). 이에 로우라인 사업은 녹지를 확충하여 주민들의 삶의 질을 향상시키고, 전차 터미널로서의 역사성을 지니는 동시에 최신 태양광 에너지 기술을 접목한 새로운 개념의 공적 공간을 창조함으로써 지역 경제를 부흥시키고 다채로운 문화 공간을 제공하는 것을 목표로 한다.

로우라인 사업의 진행 과정은 다음과 같다. 건축회사 대표 제임스 램지(James Ramsey)가 뉴욕시 지하철에 예술 프로젝트를 기획하고 있던 댄 바라쉬(Dan Barasch)와 협업하여 로우라인의 초기 사업계획을 하고 2009년 이를 추진하기 위한 지하개발재단(Underground Development Foundation)을 설립하였다. 제임스 램지와 댄 바라쉬는 이 재단을 2011년 로우라인(The Lowline) 비영리단체로 변경한 뒤 뉴욕매거진 등에 사업내용을 공개하였다. 2012년에는 킥스타터(Kickstarter) 캠페인을 진행하여 전 세계에서 15만5천 달러를 지원받고 컨설팅회사들로부터 로우라인 사업의 실행가능성을 평가받았다. 동시에 주민들의 관심과 참여를 이끌어내기 위한 각종 시민참여 프로그램을 진행하였다. 2016년 7월에는 뉴욕시가 로우라인

1) 로우라인 홈페이지(<http://thelowline.org>) 자료와 주민참여 보고서 ‘로우라인 커뮤니티 참여(Lowline Community Engagement)’ (Karp Strategies, 2017)를 참조하여 작성

사업제안서를 조건부로 채택하였는데, 사업제안서에 대한 5회~10회 공청회 및 분기별 공동체 참여위원회 개최, 12개월 내 천만 달러 재원조달, 계획도서의 완성 및 승인 등 세 가지 조건을 만족할 경우 착공할 수 있다는 조건을 내걸었다. 로우라인 사업부는 뉴욕시가 제시한 모든 조건을 만족시키고 2019년 착공을 승인받았으나, 이후 자금 부족으로 현재까지 착공이 지연되고 있는 상황이다.

2) 시민참여를 통한 공간 계획 과정

로우라인 공간 계획 과정에서 시민참여는 로우라인의 미래상을 시민들과 함께 세우고 새로운 기술을 접목시켜 새로운 공간을 창조하는 과정에 시민들의 참여와 관심을 유도하기 위해 진행되었다. 뉴욕시는 시민참여를 사업계획서 승인의 조건으로 제시하며 시민참여를 크게 독려하였다.

공간 계획 과정의 초기 단계에서는 시민들과 함께 비전과 전략을 세우는 각종 프로그램이 활용되었다. 예를 들어, 인근지역에 거주하는 청소년들이 제출한 작품으로 로우라인 상상하기(Imagining the Lowline) 전시회를 개최하여 시민들과 로우라인의 미래상을 함께 세우고 핵심이슈를 도출하는 기회를 가졌다.

공간 계획의 세부 내용에 대한 시민들의 의견을 수렴하기 위한 파일럿 프로그램인 로우라인 랩(The Lowline Lab)을 설치·운영하기도 하였다. 로우라인 랩에서 평일에는 로우라인과 구조, 기후 등이 유사한 조건에서 자연광을 투입해 다양한 식생의 서식조건을 실험하는 프로그램이 진행되었다. 주말에는 일반 대중에게 무료 개방되어 다양한 이벤트 및 페스티벌이 개최되고, 아이디어 공모전을 통해 시민들의 의견 수렴을 꾀하였다.

이후 뉴욕시가 로우라인 사업제안서를 조건부로 채택하며 공청회 개최 등 보다 실질적인 시민참여를 최종 승인조건으로 제시하면서 시민참여가 보다 증폭되었다. 로우라인 사업팀은 뉴욕시의 최종승인 조건을 만족시키기 위해 컨설팅회사인 Karp Strategies를 고용하여 공공워크숍(Public Workshop), 포커스그룹(Focus Group), 문화·예술 액티비티(Place it! Activity), 전문가 세션(Expert Session) 등 다양한 시민참여 프로그램을 개최하였다. 청소년 대사(Young Ambassadors) 프로그램 및 주민의견 수렴을 위한 온라인 플랫폼인 코어바나이즈(CoUrbanize)를 운영하기도 하였다.

공간 계획 과정의 마지막 단계에서는 각종 시민참여 프로그램을 통해 논의가 이루어졌던 쟁점들이 최종적으로 정리·분석되었고, 주민투표를 통해 우선순위를 정한 뒤 사업계획서에 반영되었다.

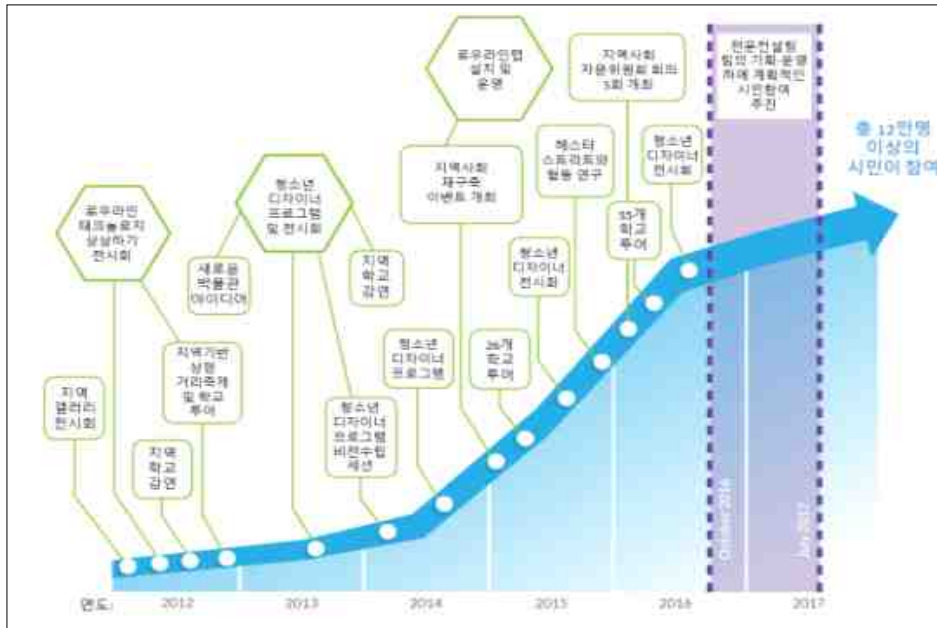


그림 2. 로우라인 사업의 시민참여 추진 경과 (2012~2017년)

출처: Karp Strategies(2017: 11)

3) 시민참여 과정 분석

(1) 참여 대상과 참여자 선정

로우라인에 직접적 이해관계를 가지는 Community District 3에 거주하는 지역주민과 상인 및 지역기반 단체가 주 참여대상이었으나 로우리스트사이드의 발전과 환경친화적 도시계획에 대해 관심을 가지는 일반 시민까지도 포괄하였다. 파일럿 프로그램인 로우라인 랩은 주말에 일반 시민에게도 무료 개방되어 관람 및 이용이 가능하였고, 공청회 및 공공워크숍의 경우 지역주민을 대상으로 하였으나 일반 시민들에게도 공개되었다.

참여자 선정방식에 있어서는 이해관계자 선택 방식이 주로 사용되었으나 일부 프로그램에서는 인구통계학적 선발 방식이 활용되었다. 기본적으로 맨해탄과 로우리스트사이드의 발전과 미래에 관심을 가지는 무보수 이해관계자(지역주민, 상인 등)와 전문적·조직적 이해관계자(헤스터거리 공동체 등)가 참여 대상으로 선발되었다. 청소년 참여 프로그램, 포커스 그룹, 문화·예술 액티비티의 경우 청소년, 이민자, 저소득층 등 특정 계층의 주민을 인구통계학적으로 선발하여 참여를 유도하였다. 이는 총 16만 여 명이 거주하고 있는 해당 지역에 아시아인이 34%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 영어 사용에 어려움을 느끼는

인구가 30%이며 25-64세 인구가 59%로 가장 많다는 점 등을 고려한 결과였다.

(2) 참여 방법과 시기

참여방법은 정보 제공, 의견수렴 및 협의, 적극적 참여의 세 가지 방법이 모두 활용되었다. 정보 제공은 로우라인 랩 운영, 청소년 프로그램 운영, 공청회, 1-2차 공공워크숍, 문화·예술 액티비티, 코어바나이즈 서비스 운영, 각종 홍보활동 등을 통해 이루어졌으며, 의견수렴 및 협의는 시민참여 프로그램 전반을 통해 이루어졌다. 적극적 참여는 5차 공공워크숍, 지역기반 단체들과의 협업 거버넌스 운영, 지역 자문위원회 운영 등을 통해 이루어졌다.

계획수립 과정에 있어서 주로 최종 단계에서 참여가 이루어졌으나 초기, 중간, 최종 단계의 전 과정에 걸쳐 시민참여의 기회가 주어졌다. 초기단계인 비전과 전략 수립 단계에서는 2012년 청소년 디자이너 프로그램의 일환으로 ‘로우라인 상상하기(Imagining the Lowline)’ 전시회를 개최하는 등 로우라인의 미래상을 시민들과 함께 구축하고 핵심이슈 등을 도출하였다. 중간단계인 시민들의 의견수렴 단계에서는 2015년 로우라인 랩 운영을 시작하여 로우라인과 관련된 정보를 일반 대중에게 공개하고 설문조사를 통해 보다 세부적인 의견을 수집하였다. 최종단계인 행정계획 공개 및 관련 의견수렴 단계에서는 2016년 7월 뉴욕시가 로우라인 사업제안서를 조건부로 채택한 이후 공청회, 공공워크숍 등 다양한 방식을 시도하여 시민참여를 유도하였다.

(3) 정보 및 자료의 제공 및 의사소통 방식

정보 및 자료의 제공은 일방향, 의견수렴·협의, 양방향의 세 가지 방식이 모두 활용되었다. 일방향 정보제공은 2015년 백서(‘Hester Street Collaborative 2016 Report’) 발간, 2017년 로우라인 주민참여 보고서(‘Lowline Community Engagement’) 발간, 전단지 및 뉴스레터 발송, 소셜미디어를 통한 홍보 등을 통해 이루어졌다. 의견수렴·협의 방식은 설문조사, 공청회, 각종 청소년 및 지역주민 참여 프로그램, 코어바나이즈 서비스를 통한 의견 수집 등에서 활용되었다. 양방향 정보제공은 공공워크숍, 지역기반 단체와의 협업 거버넌스 운영, 지역사회 자문위원회 및 태스크포스 회의 등을 통해 이루어졌다. 의사소통 방식 또한 일방향, 양방향, 숙의적 의사소통의 세 가지 방식이 모두 활용되었다. 일방향 의사소통은 백서 및 보고서, 로우라인 웹사이트, 전단지, 뉴스레터, 소셜미디어 등을 통해 로우라인 관련 정보가 제공됨에 따라 이루어졌다. 양방향 의사소통은 설문조사, 각종 청소년 및 지역주민 참여 프로그램, 공청회, 코어바나이즈 서비스를 통한 의견 수집 등을 통해 이루어졌다. 숙의적 의사소통은 공공워크숍, 지역기반 단체와의 협업 거버넌스 운영, 지역사회 자문위원회 및 태스크포스 회의 등을 통해 이루어졌다.

(4) 참여 결과의 반영

로우라인 사업팀은 공공워크숍을 개최해 시민참여 과정에서 논의가 이루어졌던 사안들을 최종적으로

정리, 분석하고 투표를 통해 우선순위를 정한 후 사업계획서 상에 실질적으로 반영할 것을 약속하였다. 구체적으로, 제3~4차 공공워크숍에서는 다양한 방식으로 수립된 주민들의 의견이 분야별로 정리·분석되었다. 이후 개최된 제5차 공공워크숍에서는 최종적으로 3가지 분야(학습 및 연구/주민참여 및 지역사회 구축/녹지 및 환경)를 선정하여 각 분야별로 우선순위를 둘 사안에 대한 주민 선호조사가 진행됐다. 참석한 주민들은 각 분야별 테마와 관련된 이미지 및 정보를 제공받고 12개의 스티커를 이용하여 가장 중요하다고 생각하는 사안에 선호를 표시하였다. 선호조사 결과 (1) 로우라인에 사용된 태양광 집적 기술에 대한 학습 및 연구 프로그램을 운영할 것 (학습 및 연구 분야), (2) 각 계절 및 문화의 차이를 나타낼 수 있는 각기 다른 정원을 조성할 것 (녹지 및 환경 분야), (3) 생(식)물 벽(living walls of vegetation)을 조성·설치할 것 (녹지 및 환경 분야), (4) 로우라인과 관련된 조정방식부터 엔지니어링 기술까지 특화된 워크숍을 개최 할 것 (학습 및 연구 분야), (5) 지역 주민들에게 직업훈련과 같은 공공서비스를 제공할 것 (주민참여 및 지역사회 구축) 등이 로우라인 사업을 추진함에 있어 반드시 고려되어야 할 사안들로 뽑혔다. 로우라인 사업계획서에는 실제로 이러한 내용을 담고 있어 시민참여 결과가 실질적으로 반영되었다고 볼 수 있다.

4) 요약 및 시사점

뉴욕 로우라인 사례에서 나타나는 시민참여의 특징 및 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 장기간에 걸쳐 다양한 참여 프로그램을 고안·운영하여 지역주민 및 일반시민 12만명 이상의 소극적·능동적 참여를 이끌어냈다. 2012년부터 2017년까지 장기간에 걸쳐 계획수립 전 과정에 시민들을 참여시켰으며, 문화·예술을 접목한 다양한 프로그램을 고안하여 활용하고 비공식적 소통창구도 운영하였다.

둘째, 시민참여를 위한 정부의 지원과 노력이 있었다. 2016년 7월 뉴욕시가 로우라인 사업제안서를 조건부로 채택하면서 공청회 개최 등 보다 실질적인 시민참여를 최종승인 조건으로 지정함에 따라 2016년 10월부터 2017년 7월까지 시민참여가 집중적으로 이루어졌다. 로우라인 사업팀은 뉴욕시의 최종승인 조건을 만족시키기 위해 시민참여를 위한 전문컨설팅 업체를 고용하고 약 1년 동안 체계적이고 집중적으로 시민참여를 이끌어냈다. 뉴욕시 정부의 지원과 시민참여 독려를 위한 제도적 노력이 밑바탕이 되어 로우라인 사업에서 참여가 크게 증폭될 수 있었다.

셋째, 효과적이고 실질적인 협력 거버넌스가 운영되었다. 헤스터거리 공동체 등 지역기반 단체 및 주민들과 초기단계부터 사업을 함께 구상하고 계획안을 작성하여 로우라인 사업을 둘러싼 갈등을 최소화하였다. 사업 초기단계부터 지역기반 단체인 헤스터거리 공동체 등과 파트너십을 맺고 협업하였으며 지역기반 상점들을 위한 거리축제 개최, 인근지역 학교 투어 등을 통해 지역주민들과 지속적으로 소통하고 협업하였다.

넷째, 참여자들의 포괄성과 대표성 확보를 위해 노력하였다. 참여과정에서 과소 대표되기 쉬운 청소년,

이민자, 저소득층 등의 참여를 유도하기 위한 프로그램을 별도로 운영하여 대표성을 제고하기 위한 노력을 기울였다. 청소년, 이민자, 저소득층의 비율이 높은 지역의 특성을 고려하여 이들 계층의 의견을 심층적으로 수집하고자 포커스 그룹, 문화·예술 액티비티 프로그램을 진행하였다.

다섯째, 시공간적 제약을 극복하는 인터넷 기술을 적극적으로 활용하였다. 코어마나이즈와 같은 인터넷 기술을 활용하여 다양한 이해관계자들이 시공간에 관계없이 쉽게 참여하고 토론할 수 있는 공간을 제공하였다.

여섯째, 충분하고 다양한 방식의 정보를 제공하였다. 행정문서 위주의 계획정보 제공뿐 아니라 전시회, 교육, 강연, 공예 세션 등을 통해 시민들이 이해하고 접근하기 쉬운 방식으로 정보를 제공하였다. 특히 영어가 모국어가 아닌 주민들에게 문서 위주의 정보보다는 시각적, 감각적 정보를 제공하여 이해를 돕고자 하였다.

2. 홍콩 지하공간 개발 사례²⁾

1) 사례 개요

보행자와 차량 통행량이 많아 거리가 혼잡하기로 널리 알려진 홍콩은 밀집된 건물들과 제한된 토지 자원으로 인하여 장기적인 지역사회의 수요를 충족시킬 수 있을 만큼의 추가적인 도시 개발이 어려운 상태에 봉착했다. 이에 2015년 홍콩 정부는 침사추이 서부(Tsim Sha Tsui West), 코즈웨이베이(Causeway Bay), 해피밸리(Happy Valley), 애드미럴티/완차이(Admiralty/Wan Chai) 등 4개 전략적 도시 지역(SUAs: Strategic Urban Areas)을 선정하여 “선택된 전략적 도시 지역에서의 지하공간 개발에 대한 파일럿 연구”에 착수하였다.

홍콩 정부는 동 파일럿 연구를 통해 4개 SUAs에서의 지하공간 개발 가능성에 대해 탐색하고 지하공간 개발을 위한 기본 계획인 지하 마스터플랜(Underground Master Plan)을 수립하고자 하였다. 궁극적으로 지하공간 개발을 통해 보행자에게 쾌적하고 넓은 보행환경을 제공하고, 지상에 밀집해 있는 기능들을 지하로 이동시킴으로써 보다 효율적인 토지사용을 꾀하며, 지역사회에 이로운 상업·여가·예술 시설 등을 설치하기 위한 새로운 공간을 확보하고자 하였다.

홍콩 특별행정지역정부는 2015년 6월 컨설팅업체인 AECOM Asia Company Limited를 고용하여 4개 지역에 지하공간 개발을 위한 파일럿 연구를 착수케 하였다. 파일럿 연구는 총 2단계로 설계되었으며 홍콩대 지속가능발전을 위한 정책 연구소(The Policy for Sustainability Lab)가 컨설팅업체인 PlanArch Consultants Ltd.와 협력하여 각 단계별 프로그램을 고안·운영하고 시민들의 의견을 수집·분석하였다.

2) 파일럿 연구 홈페이지(<https://www.urbanunderground.gov.hk/main.php>), 공식 페이스북 페이지(<https://www.facebook.com/urbanundergroundhk>), 보고서 (AECOM Asia Company Limited, 2018; 2019a; 2019b)를 참조하여 작성

1단계 시민참여(Stage 1 Public Engagement)에서는 지하공간 개발에 관한 전반적인 시민들의 의견을 수집하고 각 지역의 지하공간 개발 가능성을 탐색하였고, 2단계 시민참여(Stage 2 Public Engagement)에서는 개념적으로 개발계획을 수립하여 이에 대한 시민들의 의견을 수렴하고 지하공간 개발과 관련된 마스터플랜 초안을 작성, 확정하는 것을 목표로 하였다.

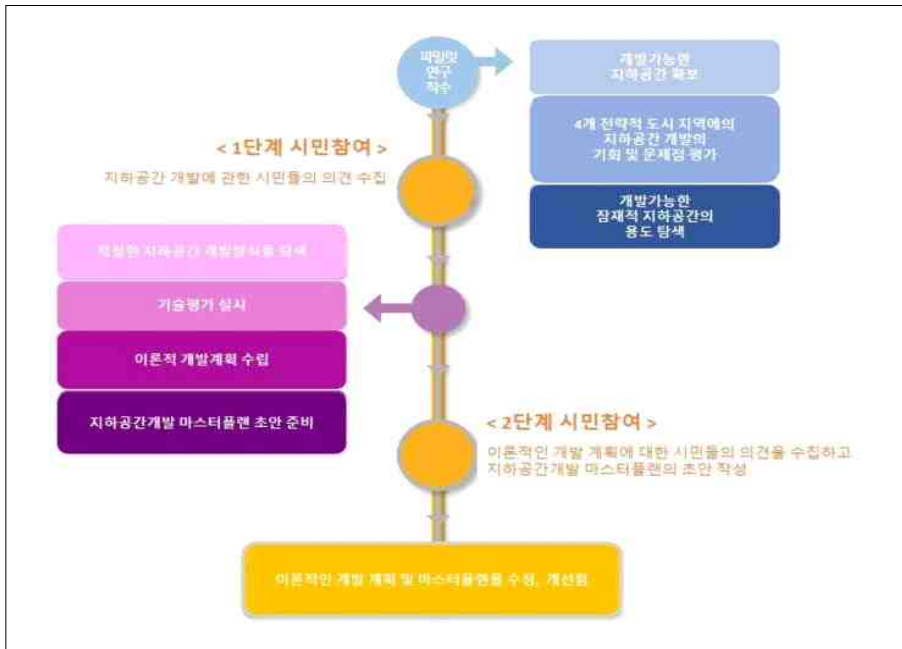


그림 3. 홍콩 지하공간 개발 사업 파일럿 연구의 시민참여 프로세스

출처: AECOM Asia Company Limited(2019a: 2)

2) 시민참여를 통한 공간 계획 과정

홍콩 지하공간 개발 과정에서 시민참여는 지하공간 개발에 있어 필요한 전문지식과 조언을 얻고, 사업 추진 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 최소화하며, 환경 문제 등 이후 발생할 수 있는 문제에 대한 대책 마련을 목적으로 진행되었다. 파일럿 성격을 가지는 사전 지역주민 회의를 통해 행정, 연구팀, 지역주민 간 문제점과 대안에 대하여 공동의 인식을 이끌어 냈으며, 시민참여 단계를 1단계와 2단계로 나누어 의제를 추진하였다. 1단계에서는 지역의 현재 상황을 진단하고, 2단계에서는 지하공간개발의 잠재적 장점과 문제점을 논의하면서 지하공간개발 시 사전에 검토·점검해야 될 내용을 마련하는 계기가 되었다. 시민참여 결과는 단계별로 공간 계획 과정에 반영되었다. 1단계 시민참여 결과, 사전에 선정된 후보지역 중 집중할 지역과 재 논의의 지역을 결정하였다. 예를 들어 사전에 선정된 후보지역 중 침사추이의

카오롱 공원 지하공간 개발이 가장 필요하며 효과적으로 활용될 가능성이 높다는 시민들의 의견을 반영하여 우선적으로 침사추이 지역 개발에만 집중하여 계획을 수립하기로 결정하였다. 코즈웨이베이/해피벨리의 빅토리아 공원 지하공간 개발은 효과가 크지 않을 것으로 예상되어 개발 계획을 중단하고 추후 타 지역의 지하공간 개발과 함께 재논의를 결정하였다. 2단계 시민참여에서는 구체적인 공간 계획, 지하·보행로 연결 방식, 여가·상업 시설의 종류 등의 결정이 이루어졌고, 이를 바탕으로 마스터플랜을 확정할 계획임을 발표하였다.

3) 시민참여 과정 분석

(1) 참여 대상과 참여자 선정

홍콩 지하공간 개발의 경우, 선정된 4개 지역에서 이해관계를 가지는 지역주민 및 지역기반 단체를 주 참여대상으로 하였으나 일반시민의 참여도 독려하였다. 포커스 그룹 회의, 강연 및 교육, 디자인 아이디어 공모전의 경우 측량사, 조경사, 공학자, 도시계획 및 디자인 전공자 등 전문가와 학자들을 대상으로 하여 진행함으로써 지하공간 개발에 있어 필요한 전문지식과 조언을 얻고자 하였다. 다양한 환경 단체와의 회의 및 토론 기회를 마련하여 갈등을 최소화하고 추후 개발이 진행될 경우 발생할 수 있는 환경훼손 문제에 대한 대책을 마련하고자 노력하였다.

참여자 선정 방식에 있어서 대중 선택 방식과 이해관계자 선택방식이 사용되었다. 자발적으로 참여를 원하는 지역주민 및 일반시민들이 참여하였으며, 전문적·조직적 이해관계자인 구 의회, 환경단체, 도시설계/건축연합 등이 시민참여 과정 전반에 걸쳐 적극적으로 참여하였다.

(2) 참여 방법과 시기

참여방법에 있어서 정보 제공 방식과 의견수렴 및 협의 방식이 활용되었다. 정보 제공은 강연 및 교육, 이동 전시회, 시민참여 관련 책자 및 리플렛 발간, 웹사이트 및 페이스북 페이지 운영 등을 통해 이루어졌으며, 의견수렴 및 협의는 자문위원회 및 법정단체 회의, 포커스그룹 회의, 공공워크숍, 디자인 아이디어 공모전 등을 통해 이루어졌다. 주민제안, 주민투표, 자발적 주민조직 결성 등의 적극적 참여는 이루어지지 않았다.

참여 시기에 있어서는 계획수립 과정의 초기, 중간, 최종 단계에서 시민참여의 기회가 주어졌다. 초기 단계에서 시민들은 1단계 시민참여 프로그램을 통해 후보지로 선정된 4개 지역 중 침사추이의 카오롱 공원 지하공간 개발이 가장 적절하고 효과적일 것이라는 의견을 제시하여 우선적으로 침사추이 서부지역만 개발하기로 행정적 결정이 이루어졌다. 중간 단계에서 시민들은 2단계 시민참여 프로그램을 통해 침사추이 서부지역 개발계획 초안에 대한 선호 및 공사 방식 등에 대한 의견을 제시하였고, 최종 단계에서는 시민들이 2단계 프로그램에서 제시한 의견들이 다수 반영되었다.

(3) 정보와 자료의 제공 및 의사소통 방식

정보 및 자료의 제공에 있어 일방향, 의견수렴·협의, 양방향의 세 가지 방식이 모두 활용되었다. 일방향 정보제공은 리플렛 및 보고서 발간, 웹사이트 운영, 언론 및 소셜미디어를 통한 홍보 등에서 이루어졌으며, 의견수렴·협의 방식은 각종 회의, 강연 및 교육, 설문조사 등을 통해 이루어졌다. 양방향 정보제공은 공공워크숍을 통한 숙의과정을 거치면서 이루어졌다.

의사소통방식에 있어서 일방향, 양방향, 숙의적 의사소통의 세 가지 방식이 모두 활용되었다. 일방향 의사소통은 리플렛 및 보고서, 파일럿 연구 웹사이트, 소셜미디어 등을 통해 지하공간 개발 관련 정보가 제공됨에 따라 이루어졌다. 양방향 의사소통은 각종 회의, 설문조사, 함께 이야기하고 걷기(Let's Talk and Walk) 프로그램 등을 통해 이루어졌으며, 숙의적 의사소통은 공공워크숍을 통해 이루어졌다.

(4) 참여 결과의 반영

시민참여의 결과가 체계적이고 실질적으로 반영된 것으로 분석된다. 구체적으로, 1단계 시민참여 결과, 사전에 선정된 후보지역 중 침사추이의 카오롱 공원 지하공간 개발이 가장 필요하며 효과적으로 활용될 가능성이 높다는 시민들의 의견을 반영하여 우선적으로 침사추이 지역 개발에만 집중하여 계획을 수립하기로 결정하였다. 크즈웨이베이/해피벨리의 빅토리아 공원 지하공간 개발은 현재로서는 효과가 크지 않을 것으로 예상되어 개발 계획을 중단하고 추후 타 지역의 지하공간 개발과 함께 재논의해 보기로 결정하였다. 애드미럴티/완차이의 사우손 운동장 지하공간 개발의 경우 도시환경 개선 및 지역사회 발전에 도움이 될 것으로 보이나 공사기간 중 사우손 운동장의 사용이 여의치 않아 시민들의 불편이 클 것이라는 의견이 다수 접수되어 우선적으로 사우손 운동장을 대체할 만한 대안적 장소를 모색하는 등 보다 장기적인 시각에서 천천히 개발계획을 수립하기로 결정하였다. 또한 디자인 아이디어 공모전의 수상작들을 참고로 하여 침사추이 카오롱 공원 지하공간의 초기 디자인을 설계하는 등 시민들의 의견이 즉각적으로 반영되었다.

홍콩 정부는 2단계 시민참여를 통해 지상·지하 보행로의 연결 방식, 지하공간에 설치·운영될 여가·상업 시설의 종류, 지하공간에 설치될 주차장의 설계안 및 운영방식, 공사 방식 및 기간 등이 결정되었으며 이를 바탕으로 마스터플랜 최종안을 확정할 예정이라고 밝히고 있다.

4) 요약 및 시사점

홍콩 지하공간 개발 사례에서 나타나는 시민참여의 특징 및 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 사전 지역주민 회의가 이루어졌다. 사전 지역주민 회의에는 홍콩특별행정지역정부와 파일럿 연구팀, 지역주민대표 등이 참여하여 문제점과 대안에 대한 공동의 인식을 이끌어냈다. 1단계에서는 지역의 현재 상황을 진단하고, 2단계에서는 지하공간개발의 잠재적 장점과 문제점에 대해 논의하여 지하공간개발 시 사전에 검토·점검해야 될 내용을 마련하였다.

둘째, 장기간에 걸쳐 다양한 참여방식이 활용되었다. 다양한 참여 프로그램을 고안·운영하여 4년의 기간 동안 지역주민 및 일반시민들의 소극적·능동적 참여를 이끌어냈다. 2015년부터 2019년까지 계획수립 전 과정에 시민들을 참여시키고, 지역주민 및 일반시민 참여 프로그램, 대학생 및 전문가 참여 프로그램 등 참여대상을 다양화하여 프로그램을 고안·운영하였다.

셋째, 충분하고 다양한 방식으로 정보를 제공하였다. 행정문서 위주의 계획정보 제공뿐 아니라 이동 전시회, 강연·교육, 견기 행사 등을 통해 시민들이 이해하고 접근하기 쉬운 방식으로 정보를 제공하였다. 사전 지역주민 회의에서 어떠한 방식으로 정보를 제공하는 것이 시민들의 이해와 관심을 독려하는데 도움이 될 것인지, 어떠한 숙의과정을 거치는 것이 시민들의 의견을 효과적으로 수렴할 수 있을지 등에 대해 논의하고 이를 시민참여 과정에 반영하였다.

넷째, 계획수립 각 단계마다 즉각적으로 시민의견을 반영하였다. 사전 지역주민 회의 → 1단계 시민참여 → 디자인 아이디어 공모전 → 2단계 시민참여의 전체적 프로세스에 있어서 전 단계에서 수집·분석된 시민들의 의견이 다음 단계의 참여 프로그램의 내용과 운영방식에 즉각적으로 반영되어 보다 효과적으로 시민들의 참여와 의견 수렴이 이루어졌다. 따라서 지하공간을 개발할 지역의 선정부터 공사기간 및 방식의 선정까지 모든 의사결정에 있어 시민들의 의견이 반영될 수 있었다.

3. 소결: 사례 비교 분석

미국 뉴욕시의 로우라인 개발과 홍콩 지하공간 개발 사례에 참여적 도시 공간 계획 모형을 적용하여 분석해 본 결과 <표 6>, <표 7>과 같이 두 사례의 공통점과 차이점이 나타났다.

참여 대상에 있어서는 두 사례 모두 직접적인 이해관계를 가지는 주민들부터 간접적인 이해관계를 가지는 일반 시민들까지를 모두 포함하여 참여의 대상을 선정하고 있다. 우리나라에서는 대부분의 경우 직접적인 이해관계를 가지는 주민들만이 참여의 주요 대상으로 설정되는 경향이 있으나, 두 사례에서는 참여 프로그램의 다양화를 통해 계획으로 인해 영향을 받는 지역주민과 직접적인 이해관계자, 일반 시민 등 참여 대상을 다양화하고 있다.

참여자 선정 방식에 있어서는 미국 뉴욕시 사례의 경우 이해관계자 선택 방식이 주로 사용되었으나 일부 프로그램에서는 인구 통계학적 무작위 선발방식을 활용하였다. 아시아인과 영어사용이 어려운 인구 비율이 높다는 지역의 인구특성을 반영하여 청소년, 이민자, 저소득층주민들의 참여를 유도하였다. 홍콩 사례의 경우 대중선택방식과 이해관계자 선택 방식이 활용되었으며, 대중선택방식을 통해 참여를 희망하는 지역주민 및 일반시민들에게 참여 기회를 제공하였다.

참여 방법에 있어서는 미국 뉴욕시 사례의 경우 정보 제공, 의견수렴 및 협의, 적극적 참여의 세 가지 방법이 활용되었다. 홍콩 사례의 경우 정보 제공, 의견수렴 및 협의 방식이 활용되었으나, 주민제안, 주민투표, 자발적 주민조직 결성 등의 적극적 참여는 이루어지지 않았다.

참여 시기에 있어서는 초기 단계에서부터 시민참여를 진행하고, 중간 단계, 최종 단계에 이르기까지 다양한 참여 방법을 실행하였다. 초기 단계의 시민참여 과정에서 시민, 지역 주민, 이해관계자들과 지역의 미래상 공유, 핵심이슈 도출을 통해 계획 수립 과정에서 지역사회 거버넌스를 구축하였다.

정보 및 자료 제공 방식에 있어 두 사례 모두 정보 제공 방식과 의견수렴·협의 방식이 활용되었다. 재미있게 참여할 수 있는 참여 도구를 다양하게 활용하고, 참여 도구를 통해 단순 정보제공이 아니라 양방향·숙의적 의사소통이 이루어지도록 준비·운영하였다. 특히, 포커스 그룹 인터뷰 등을 통해 집단별 이해관계자들의 의견을 심층적으로 수렴하고, 계획에 반영하였다. 의사소통 방식에 있어서는 두 사례 모두 리플렛, 홈페이지, 각종 회의 및 공공워크숍에 이르기까지 일방향, 양방향, 숙의적 의사소통의 세 가지 방식이 모두 활용되었다.

시민참여결과의 반영에 있어 미국 뉴욕시 사례의 경우 시민참여 결과를 바탕으로 우선 순위 선호조사를 진행하고, 조사 결과를 바탕으로 로우라인 사업계획에 반영할 구체적인 내용을 결정하였다. 홍콩 사례의 경우 계획수립의 각 단계마다 시민의견을 수렴하고, 전 단계에서 수집·분석된 시민들의 의견을 다음단계의 참여 과정과 운영방식에 반영하였으며, 지역 선정부터 공사기간 및 방식의 선정까지 시민 의견을 반영하였다.

표 6. 사례의 종합적 비교·분석

참여 단계	참여 요소	미국 뉴욕시 사례	홍콩 사례
설계	참여 대상	일반 시민, 지역주민, 이해관계자	일반 시민, 지역주민, 이해관계자
	참여자 선정 방식	이해관계자 선택 (일부 인구통계학적 선발)	대중 및 이해관계자 선택
	참여 방법	정보 제공, 의견수렴 및 협의, 적극적 참여	정보 제공, 의견수렴 및 협의
	참여 시기	초기, 중간, 최종 단계	초기, 중간, 최종 단계
진행	정보 및 자료의 제공	일방향, 의견수렴·협의, 양방향	일방향, 의견수렴·협의, 양방향
	의사소통 방식	일방향, 양방향, 숙의적 의사소통	일방향, 양방향, 숙의적 의사소통
평가	참여 결과의 반영	참여 결과를 바탕으로 우선순위를 정하고 사업계획에 반영할 내용 결정	지역선정, 공사기간 및 방식 선정 등에 있어 시민의견 반영

표 7. 사례의 프로그램별 비교·분석

구분	프로그램	설 계				진 행		평 가
		참여대상	참여자 선정 방식	참여방법	참여 시기	정보 및 자료제공	의사소통 방식	
미국 뉴욕 로우라인	로우라인랩	지역주민, 일반시민	이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의	중간	의견수렴 및 협의	양방향	참여 결과를 바탕으로 우선순위를 정하고 계획에 반영할 내용 결정
	청소년 디자이너	지역 청소년	인구통계적 선발	정보제공, 의견수렴 및 협의	초기	의견수렴 및 협의	양방향	
	청소년 대사	지역 청소년	인구통계적 선발	정보제공	최종	의견수렴 및 협의	양방향	
	공청회	지역주민 (일반시민 공개)	이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의	최종	의견수렴 및 협의	양방향	
	공공워크숍	지역주민 (일반시민 공개)	이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의, 적극 참여	최종	의견수렴 및 협의	양방향	
	포커스 그룹	지역주민	인구통계적 선발	정보제공, 의견수렴 및 협의	최종	의견수렴 및 협의	양방향	
	문화예술 활동	지역주민	인구통계적 선발	정보제공, 의견수렴 및 협의	최종	의견수렴 및 협의	양방향	
	지역단체 협업	지역주민	이해관계자 선택	의견수렴 및 협의, 적극 참여	최종	양방향	숙의	
	지역사회 자문위원회	지역주민, 이해관계자	이해관계자 선택	의견수렴 및 협의, 적극 참여	최종	양방향	숙의	
	온라인 플랫폼	지역주민	이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의	최종	의견수렴 및 협의	양방향	
홍콩 지하 공간 개발	사전 지역주민회의	지역주민, 이해관계자	이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의	초기	의견수렴 및 협의	양방향	지역 선정, 공사 기간 및 방식 선정 등에 있어 시민 의견 반영
	포커스 그룹 회의	지역주민, 이해관계자	이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의	초기	의견수렴 및 협의	양방향	

공공워크숍	지역주민, 일반시민, 이해관계자	대중선택, 이해관계자 선택	정보제공, 의견수렴 및 협의	초기	양방향	숙의
강연 및 교육	전문가 집단	이해관계자 선택	정보제공	초기	일방향	일방향
이동전시회	지역주민, 일반시민	대중선택	정보제공	초기 중간	일방향	양방향
홍보활동	지역주민, 일반시민	대중선택, 이해관계자 선택	정보제공	초기 중간	일방향	일방향
설문조사	지역주민, 일반시민, 이해관계자	대중선택, 이해관계자 선택	의견수렴 및 협의	초기 중간	의견수렴 및 협의	양방향

종합적으로, 두 사례는 다수의 공통점을 공유하고 있으나 참여자 선정 방식, 참여 방법 등 일부 요소에 있어서 차이가 존재하고 있다. 이는 본 연구의 참여적 도시 공간 계획 모형이 가정하고 있는 대로 개별 도시 공간 계획의 구체성과 특수성에서 기인한 차이로 볼 수 있다.

예를 들어, 뉴욕시 사례에서만 특정 이해관계자 계층의 참여를 독려하는 참여자 선정 방식이 활용되었는데, 이는 인종 구성이 다양하고 사회경제적 지위도 각기 다른 이해관계자들의 특성을 반영한 결과로 분석된다. 이해관계자들의 사회인구학적 특성이 균일한 편이었던 홍콩 사례에서는 이러한 참여자 선정 방식이 활용될 필요성이 적게 나타났다.

또한 뉴욕시 사례에서는 보다 실험적이고 적극적인 참여 방식이 다수 시도된 반면, 홍콩 사례에서는 기존에 널리 사용되고 있는 보편적 참여 방식들이 주로 활용되었는데 이는 계획을 주도한 주체와 개발의 대상이 되는 공간의 특성에서 비롯된 것으로 분석된다. 역사성 높은 특정 공간을 개발하기 위해 비영리단체가 참여를 이끈 뉴욕시 사례의 경우 더욱 자유롭게 다양한 참여적 실험을 시도해 볼 수 있었지만, 보다 광역적 공간 개발을 위해 지역정부가 직접 대규모의 참여 과정을 설계한 홍콩 사례에서는 이러한 시도들이 쉽게 이루어지기 어려웠다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 이론에 기반한 새로운 참여적 도시 공간 계획 모형을 수립하고 이를 실제 사례에 적용해봄으로써 보다 실질적이고 효과적인 시민참여 방법에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 사례연구 결과, 참여적 도시 공간 계획 모형은 각 사례의 단계적 참여과정과 그 결과를 분석하는데 적합한 것으로 나타났다.

두 지역 사례의 시민참여 과정은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 두 사례 모두에서 계획수립의 초기 단계에서부터 시민참여가 이루어졌다. 중간 단계와 최종 단계에 이르기까지 장기간에 걸쳐 적극적인 시민참여가 이루어짐으로써 실질적인 협업 거버넌스가 실현되었다. 둘째, 참여 대상을 선정함에 있어 직접적으로 이해관계를 가지는 지역주민 및 상인으로부터 범위를 한정하지 않고 범위를 넓혀 일반 시민들까지 포함하였다. 또한, 다양한 계층이 참여할 수 있는 프로그램을 마련하였다. 어린이부터 노인까지, 일반인부터 전문가까지 참여 가능한 다양한 프로그램이 운영되었다. 모든 사회적 계층과 이해관계자들의 참여가 이루어질 수 있도록 그룹을 분류하여 심층적으로 의견을 수렴하는 프로그램 또한 진행되었다. 셋째, 참여 방법에 있어 공청회, 공공워크숍, 강연 및 교육과 같은 전통적인 참여 프로그램 뿐 아니라 문화와 예술을 접목한 이동전시회, 포토 부스, 액티비티 등 쉽고 재미있는 프로그램을 동시에 운영해 참여율을 높였다. 또한, 온라인 플랫폼을 적극적으로 활용하여 시공간적 제약으로 직접 참여가 어려운 시민들의 참여 기회를 확대하였다. 다양한 참여 방법을 통해 단순 정보제공이 아니라 양방향·속의적 의사소통이 이루어지도록 준비·운영하였다. 넷째, 다만 두 사례는 각기 다른 참여자 선정 방식과 참여 방법을 채택하고 있는데, 이는 공간 계획을 이끄는 주체, 계획의 대상이 되는 공간의 위치와 크기 등의 차이에서 기인한 것으로 분석된다.

두 사례가 우리나라 도시 공간 개발 계획에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 시민참여의 시기에 있어서 초기부터 시민참여가 이루어지고, 중간 단계, 최종 단계에 이르기까지 각 단계별로 시민참여 과정이 설계·운영될 필요가 있다. 시민참여가 단기적이고 일회성이 아닌, 협업 거버넌스의 틀 안에서 이루어질 수 있도록 하는 접근이 요구된다. 참여과정은 지역의 발전 방향에 대해 지역사회가 함께 비전을 공유하고, 지역사회의 역량을 강화하는 과정이라는 인식의 전환이 필요하다.

둘째, 시민참여의 결과가 각 단계별로 반영되고, 시민참여를 통해 발생할 수 있는 문제점, 대안 등을 검토할 수 있는 파일럿 프로그램을 운영할 필요가 있다. 우리나라의 경우 도시공간계획의 시민참여는 고시, 공람, 공청회, 설명회, 설문조사 등이 대부분이고, 대안에 대한 검토는 전문가 중심으로 이루어지고 있지 않은 것이 현실이다. 파일럿 단계에서 시민참여를 통한 대안과 문제점에 대한 검토가 이루어지는 것이 필요하다.

셋째, 시민참여 과정의 설계 및 운영의 차원에서, 공청회, 공공워크숍, 강연 및 교육과 같은 전통적인 참여 방식을 벗어나 다양하고 창의적인 시민참여 프로그램을 고안하여 단순 정보제공에서 벗어나 양방향, 숙의적 의사소통이 이루어지는 참여 방법을 운영하는 것이 필요하다.

넷째, 시민참여에 대한 중앙정부의 제도적 지원 차원에서 도시 공간 계획의 시민참여 관련 제도와 조례 개정 필요하다(양재섭·김태현, 2011). 현재 관련 제도를 살펴보면, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령에서는 도시관리계획의 변경 결정시 주민 및 지방의회 의견 청취에 대해 규정하고 있으나, 일간지 공고·열람 등 계획의 최종 단계에서 소극적·일방향 참여 방법에 머물러 있는 실정이다. 도시 공간 계획 관련 제도 등에서 계획 수립의 전 단계에서 시민참여가 이루어지고, 적극적·숙의적 참여방법이 추진될 수 있도록 시민참여시기와 참여방법에 강화할 필요가 있다. 또한 도시 공간 계획 수립 시 도시계획위원회 심의 과정에 시민참여 보고서 제출을 의무화함으로써 행정의 적극적인 시민참여를 건인할 필요가 있다.

다섯째, 지방정부의 경우 도시 공간 계획에서 시민 참여를 강화하고 활성화하기 위해 현재 국토교통부가 운영하고 있는 지역총괄계획가와 사업총괄계획가 제도를 강화할 필요가 있다. 국토교통부(2013)에 의하면 지역총괄계획가는 “주민대표 및 협의체를 중심으로 지역 또는 마을단위의 현황과 주민의견을 파악” 하고 “협의체를 통하여 지역 정책과 전략에 대한 의견 수렴 및 적정성 검토 등을 진행” 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 사업총괄계획가의 역할로 “지방자치단체, 전문가, 용역수행주체, 주민 등 참여주체별 의견을 수렴하고 이견을 조율” 할 수 있다고 규정하고 있다. 도시 공간 계획에서 시민참여를 유도하고, 활성화할 수 있도록 이러한 총괄계획가의 역할을 실질적으로 강화하여 시민참여를 위한 전문가 및 공공의 지원을 강화할 필요가 있다.

여섯째, 참여적 도시 공간 계획을 위한 국내외 우수 사례의 벤치마킹에 있어 적용할 도시 공간의 구체성과 특수성을 신중히 고려할 필요가 있다. 도시 공간 계획을 이끄는 주체의 특성, 개발의 대상이 되는 공간의 역사성, 위치·면적 등 다양한 요인들의 상호 유기적 관계를 충분히 고려하여 참여적 과정을 설계해야만 그 효과성을 극대화할 수 있음을 주지할 필요가 있다.

본 연구는 시민참여 이론을 바탕으로 ‘참여적 도시 공간 계획 모형’ 을 제시하고, 사례를 적용하여 분석함으로써 도시 공간 계획 과정에서 실질적으로 적용할 수 있는 시민참여 방법을 도출하였다. 또한 도시 공간 계획 과정에서 시민참여를 강화할 수 있는 실질적 방안과 제도적·정책적 방안을 제시하였다는 점에서 학술적 의의가 있다.

본 연구가 가지는 의의에도 불구하고 다음과 같은 한계점이 지적될 수 있다. 첫째, 본 연구가 새롭게 제시한 참여적 도시 공간 계획 모형은 다양한 요인간의 상호 유기적인 관계를 가정하고 있으나, 이는 탐색적인 가정에만 머무르고 있다는 점에서 한계를 지닌다. 이러한 유기적 관계가 각기 다른 특성을 가지는 도시 공간 계획의 맥락 안에서 구체적으로 어떻게 변화하는지, 각 맥락 안에서 가장 적합한

요소들의 조합은 무엇인지 등에 대한 이론적, 실증적 연구가 더욱 필요할 것으로 보인다.

둘째, 미국 사례의 경우 재정 부족을 이유로 착공이 지연되고 있고 홍콩 사례의 경우 시민참여를 통한 사업구상이 아직 완료되지 않은 시점이므로 두 사례 모두에서 시민참여가 공간 개발 사업에 최종적으로 미친 영향력에 대해서는 아직 판단하기 어렵다는 한계가 있다. 공간 개발 계획 과정에서는 두 사례에서 모두 시민참여가 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석되었으나, 실질적으로 개발이 이루어지는 과정에서 시민참여의 부정적 측면이 드러날 수도 있는 가능성이 있다. 후속 연구에서는 두 사례의 개발이 최종적으로 완료된 이후 시민참여에 대한 평가가 어떻게 이루어지고 있는지 분석해볼 필요가 있을 것으로 사료된다.

인용문헌

- 권원용, 2010. “계획활동의 개념화와 정당성에 관한 소고: 전통적 계획 패러다임을 중심으로”, 『도시행정학보』 23(4): 23-37.
- 김세용, 2002. “지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집』 18(9): 195-202.
- 김영무, 2020. “옛 대한방직부지 개발 공론화, 전면 재검토 제기”, 『전민일보』, 12월 8일자 7면.
- 국토교통부, 2013. 「건축·도시디자인 및 경관향상을 위한 민간전문가 참여 및 활성화 지원을 위한 업무매뉴얼」, 국토교통부.
- 김태환·김은정·이수암, 2014. “시민참여형 지역계획 수립의 가능성과 과제”, 『한국지역지리학회지』 20(1): 101-111.
- 류동길·박원석, 2010. “주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안 -부산 북항재개발사업을 중심으로-”, 『한국경제지리학회지』 3(3): 381-397.
- 신재욱, 2013. “신도시 건설기본계획 수립과정에서 주민참여 제고방안”, 『도시행정학보』 26(1): 89-115.
- 신현주·강명구, 2017. “도시재생사업에서 주민참여 수준에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』 29(3): 25-46.
- 양재섭·김태현, 2011. 「서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향」, 서울시정개발연구원.
- 양재섭·남선희, 2018. “서울시 생활권계획의 주민참여단 운영과정 분석”, 『국토계획』 53(1): 5-19.
- 이나영·안재섭, 2017. “근린재생 일반형 도시재생사업과 주민참여 활성화 방안: 서울시 구로구 가리봉동을 중심으로”, 『한국도시지리학회지』 20(3): 63-78.
- 이보람·허자연, 2018. “도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구: 뉴욕시 로우라인 사례를 중심으로”, 『도시행정학보』 31(3): 1-19.
- 이상대·정유선, 2015. 「시민참여 도시계획의 제도화 방안」, 경기연구원.
- 이영희, 2013. “서울시의 참여적 시정개혁 평가 -서울폴런 수립과정을 중심으로”, 『경제와 사회』 106-133.
- 이재준·김도영, 2012. “시민참여형 도시계획모델 개발에 관한 연구”, 『환경논총』 51: 131-143.
- 이재준·김예성·김현·김도영, 2015. “시민참여형 도시기본계획 수립 현황과 공무원 인식”, 『도시세계』 16(4): 5-16.
- 이종완, 2020. “전주시 도시개발 ‘무책임’...시의회 비판 ‘목소리’”, 『KBS전주방송』, 12월 7일자 보도.
- 전철민·이희정, 2016. “우리나라 참여형 도시계획의 추세 및 특성에 대한 연구”, 『서울도시연구』 17(4): 1-16.

- 정성규·문건주·유길준, 2015. “도시재생사업 추진과정에서의 주민참여 실태 조사연구 -부산광역시 산복도로 르네상스 사업지구를 중심으로-”, 『대한건축학회연합논문집』 17(5): 31-39.
- 정연경, 2019. “도시 지속가능발전목표(SDGs) 수립 과정에서의 사회적 학습 요인 분석 -수원 사례를 중심으로”, 서울시립대학교 박사학위논문.
- 정연경·이영미, 2020. 「도시 공간 계획에서 참여형 계획 모델 개발」, 서대문구청.
- 하경준·이달별·정주철, 2017. “도시계획 비전수립에 있어 시민참여 과정 및 결과에 관한 시사점 고찰”, 『국토계획』 52(1): 5-20.
- 홍성우, 2016. “시민참여형 도시기본계획 수립 사례의 거버넌스 특성 분석 - EPG 모델을 중심으로”, 『한국지방행정학보』 13(3): 209-232.
- 홍성우·허훈, 2014. “절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석 -서울플랜 2030을 중심으로-”, 『한국지방행정학보』 11(2): 61-82.
- AECOM Asia Company Limited, 2018. Design Ideas Competition Booklet, Hong Kong Special Administrative Region Government.
- AECOM Asia Company Limited, 2019a. Stage 1 Public Engagement Report, Hong Kong Special Administrative Region Government.
- AECOM Asia Company Limited, 2019b. Stage 2 Public Engagement Digest, Hong Kong Special Administrative Region Government.
- Fung, A., 2003. “Recipes for public spheres: Eight Institutional Design Choice and Their Consequences”, The Journal of Political Philosophy, 11(2): 338-367.
- Fung, A., 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance”, Public Administration Review, 66: 66-75.
- Gustafson, P., and Hertting, N., 2017. “Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants’ Motives for Participation”, The American Review of Public Administration, 47(5): 538-549.
- Hawkins, C. V., and Wang, X. 2012. “Sustainable Development Governance: Citizen Participation and Support Networks in Local Sustainability Initiatives”, Public Works Management & Policy, 17(1): 7-29.
- Innes, J. E., and Booher, D. E., 2004. “Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century”, Planning Theory & Practice, 5(4): 419-436.
- Karp Strategies (with rePLACE Urban Studio), 2017. Lowline Community Engagement Report.
- Lukensmeyer, C. J., and Brigham, S., 2002. “Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century”, National Civic Review, 91(4): 351-366.
- Nabatchi, T., 2012. “Putting the “Public” back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values”, Public Administration Review, 72(5): 699-708.
- <http://thelowline.org> 뉴욕 로우라인 프로젝트 홈페이지
- <https://www.facebook.com/urbanundergroundhk/> 홍콩 지하공간 개발 파일럿 연구 페이스북 페이지
- <https://www.urbanunderground.gov.hk/main.php> 홍콩 지하공간 개발 파일럿 연구 홈페이지